

информационно аналитической техники об следования регионов могла бы обеспечивать распознавание проблемных ситуаций. При этом в поле зрения «центра» в качестве потенциальных объектов его реагирования должны попадать не любые проблемные ситуации, а только те, которые, во первых, имеют большое значение в контексте общегосударственных интересов (содержат серьезную угрозу де стабилизации ситуации в стране в целом, ухудшения ее геополитического положения и т.д.), и, во вторых, ситуации, которые региональные власти не в состоянии выправить самостоятельно (без участия «центра»).

Отбор таких ситуаций может быть осуществлен «центром» либо по собственной инициативе в результате «сканирования» социально экономического пространства страны и выявления «очагов нестабильности», либо в ответ на предложения отдельных регионов, сигнализирующих «центру» о своих непреодолимых трудностях. В любом случае шанс попасть в число «избранных» должны получить лишь особо сложные проблемные ситуации, выход из которых предполагает одно временные и согласованные изменения во всех важнейших аспектах функционирования региональных систем, и поэтому решить их можно только с помощью регулятивных воздействий в широком диапазоне целей, средств и объектов, т.е. путем применения *системы мер*.

В условиях менее централизованной системы организации регионального развития,

переход к которой, по моему убеждению, становится главным императивом реформ в этой сфере, региональные власти, получив больше средств и полномочий, смогут значительно расширить свои возможности самостоятельного (без участия «центра») и под свою ответственность перед местным населением (а не вышестоящего начальства) решения проблем регионального развития, в то время как федеральные власти смогут сосредоточиться преимущественно на вопросах создания необходимых для этого общих условий и предпосылок и помощи только тем регионам, которые не в состоянии справиться со своими проблемами самостоятельно. При переходе к более де централизованной системе сам собой отпадает вопрос о том, кому государство должно оказывать поддержку – слабым или сильным регионам. В случае децентрализации ресурсов и полномочий регионы лидеры смогут выиграть на много больше, чем от получения ими централизованной поддержки в рамках концепции стимулирования «точек роста». При прочих равных условиях самостоятельное распоряжение собственными потенциалами позволит этим регионам и без поддержки «сверху» обеспечивать свой рост. Что же касается остальных регионов, не располагающих достаточными потенциалами развития, то им как раз не обойтись без централизованной государственной помощи. Таким образом, миссия государства должна состоять в том, чтобы «развязать руки» сильным регионам и помогать слабым.

В.В. Климанов

Институт реформирования общественных финансов, Москва

Об основах и инструментах региональной политики

Хотел бы продолжить дискуссию о том, как на практике реализуется региональная политика в нашей стране. В настоящее время развитие региональной политики в России отстает по отношению к формированию инструментов, которые применяются для регулирования регионального развития и служат воплощением этой самой политики.

В 1990-е годы федеральные органы государственной власти активно разрабатывали различные концепции региональной политики и внедряли в практику новые механизмы их реализации. Достаточно вспомнить проект региональной стратегии, разработанный вскоре после принятия Российской

Конституции в Администрации Президента, Указ Президента РФ № 803 от 1996 г., положения, которые готовились в 1998–1999 гг. на недолгое время созданным тогда федеральным Министерством региональной политики. Однако нормативное закрепление положений этой политики в России так и не произошло, в то время как создание инструментов и механизмов пошло быстрее, чем формирование их идеологической, содержательной основы.

Так, например, в начале 2000-х годов вступил в силу Бюджетный кодекс, в котором были заложены основы межбюджетного регулирования, являющегося финансовой основой реализации региональной политики. С годами

в Бюджетном кодексе активно наращивался инструментарий межбюджетных отношений, и в настоящее время он уже аккумулировал весь спектр финансовых аспектов взаимоотношений федерального центра с регионами, законодательно закрепив используемые механизмы.

Кроме того, за прошедшие годы появились другие новые инструменты региональной политики: развитие наукоградов, особых экономических зон, использование средств Инвестиционного фонда РФ. Однако набор применяемых средств и механизмов не всегда прямо укладывался в слабо выработанную систему приоритетов, которые должны быть заданы в региональной политике.

Поэтому при любой попытке выработать инструментарий решения той или иной проблемы, имеющей региональное проявление и кажущейся приоритетной для развития страны, сегодня мы в первую очередь наталкиваемся на возражения Минфина России, который дает заключение о невозможности использовать предлагаемые инструменты в рамках действующего бюджетного законодательства. С такой проблемой уже столкнулись многие программы, которые запускались в последние годы. В качестве яркого примера можно привести дискуссию о поддержке моногородов, развернувшуюся в 2010 г.

Таким образом, складывается ситуация, в которой инструменты обогнали саму политику. Такое положение дел могло возникнуть отчасти потому, что в Правительстве или других центрах принятия решений на федеральном уровне не возникало желания сформулировать реальные приоритеты региональной политики, стремясь закамуфлировать их необходимостью «укрепления государственности», решения вопросов развития экономики или социального развития.

На мой взгляд, яркое (хотя и чисто техническое) проявление факта приоритетного внимания федерального центра к практическим вопросам реализации региональной политики и превалирования инструментов над политикой состоит в том, что в Минрегионе России большинство заседаний проходит в режиме обсуждения конкретных инвестиционных, строительных и жилищных вопросов, а не дискуссий о том, в чем собственно состоит региональное развитие, – как и для чего это развитие необходимо регулировать и т.п. Даже участники таких заседаний напоминают членов строительной организации, а не политиков, призванных решать идеологические вопросы. В настоящее время все заместители министра в Минрегионе и абсолютное большинство членов его Коллегии – мужчины.

Поэтому крайне актуальным по-прежнему остается в России вопрос формирования приоритетов региональной политики, по которым необходимо создавать (или корректировать) существующие инструменты и механизмы ее реализации.

На мой взгляд, следует выделить три основных направления реализации региональной политики.

Во-первых, – обеспечение равных условий доступа граждан к конституционно закрепленным благам на территории всей страны независимо от места жительства или даже места пребывания гражданина. На решение данной задачи направлена существенная часть механизмов межбюджетного регулирования. И можно констатировать, что с решением этой задачи более или менее справляются.

Вторая группа приоритетов в регулировании регионального развития в стране должна состоять в поддержке территорий с особыми условиями хозяйствования или жизнедеятельности, будь то передовые или отстающие территории. К таким территориям относятся: зона Крайнего Севера (где объективно существуют условия, снижающие рыночные преимущества для хозяйствующих субъектов); особые экономические зоны (в которых государство целенаправленно создает специальные условия налогообложения, таможенных процедур и т.п.); регионы реализации специальных федеральных целевых программ и др. Очевидно при этом, что остается основная задача региональной политики – сохранить территориальную целостность страны, обеспечивая реализацию общегосударственных экономических и геополитических интересов. Последнее учитывается, например, в традиционной задаче федерального центра – развитии таких территорий, как регионы Северного Кавказа, Дальний Восток, особо включая Курильские острова.

К сожалению, однако, политика поддержки передовых территорий пока дает явные сбои. Мне кажется, во многом именно из-за отсутствия внятной позиции федерального центра в настоящее время слабо вписываются в региональную политику действия в рамках создания особых экономических зон, поддержки наукоградов.

Наконец, третье направление региональной политики, которое чаще всего забывают или игнорируют, состоит в стимулировании разного рода межрегиональных (а также и межмуниципальных) взаимодействий. К сожалению, пока говорить о горизонтальных связях регионов в России можно только как о пожелании.

Во многих случаях федеральный центр должен выступать арбитром по отношению к регионам, когда у них не складывается взаимного понимания в решении конкретных задач. Федерация должна честно и объективно устанавливать «правила игры», понятные разным регионам, выбирать четкие приоритеты, если между регионами возникают споры. Объективное решение по таким вопросам, безусловно, будет даваться весьма непросто. Сложно, например, решить, в каком сибирском городе следует создавать транспортный хаб международного значения или в какой именно город должны направляться инвестиции из федерального бюджета на создание уникального межрегионального медицинского центра.

В целом, как это следует из мирового опыта, акценты в вышеуказанных приоритетах региональной политики должны смещаться в сторону поддержки территорий прорывного развития. Поэтому стимулирование возможного решения вопросов путем кооперации действий отдельных регионов остается крайне не актуальным. Это важно и при разработке документов стратегического характера на уровне субъектов Федерации, которые в настоящее время крайне слабо учитывают стратегии развития соседних территорий.

Аналогичная ситуация наблюдается и в межмуниципальном взаимодействии. На мой взгляд, отсутствие идеологической основы такого сотрудничества является одним из основных факторов сдерживания развития полноценных городских агломераций, разрешения давних проблем, связанных с обновлением транспортной и инженерной инфраструктуры.

В целом, необходимо установить более четкие соответствия между заявляемой в нашей стране политикой и реальными мерами в сфере регионального развития. Так, декларируемая федеральным Правительством политика является инновационной и активной. Но в то же время федеральный центр предъявляет повышенные требования к регионам в части недопущения социальной напряженности, массовой поддержки социально незащищенных групп населения. Кроме того, как я отмечал ранее, федеральный центр предпринимает масштабные меры, направленные на поддержание отсталых регионов, в том числе с целью сохранения территориальной целостности страны. В этой связи справедливо возникает вопрос о том, как регионы (субъекты Федерации и муниципальные образования) должны балансировать между решением задач, обеспечивающих прорывы, инновационную активность, с одной стороны, и поддержкой заведомо не приносящих такие прорывы социальных проектов, – с другой.

Поэтому встающие перед политиками и экспертными сообществам задачи в сфере региональной политики, на мой взгляд, заключаются сегодня в том, чтобы, во первых, сформулировать более обоснованный фундамент этой политики, а во вторых, – провести критическую инвентаризацию применяемых механизмов и инструментов ее реализации. Конкретным шагом в решении этих задач могло бы стать принятие федеральным Правительством Концепции государственной региональной политики, многочисленные проекты которой уже неоднократно разрабатывались и обсуждались на разных уровнях.

С.Н. Смирнов

Институт социальной политики и социально экономических программ НИУ
Высшая школа экономики, Москва

Есть ли в России региональная политика?

Начну с того, что в Институте социальной политики и социально экономических программ Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» региональные проблемы рассматриваются в контексте конкретного предметного поля – будь то наркомания и методы противодействия немедицинскому потреблению наркотиков в России, пригородные пассажирские перевозки, осуществляемые железнодорожным и автомобильным транспортом, туристическое или жилищно коммунальное хозяйство. У каж-

дой из перечисленных проблем есть свое, если можно так выразиться, «региональное лицо». Исследуя особенности регионов, в конечном счете можно дать оценку результативности мероприятий, которые реализуются на федеральном и региональном уровнях для решения проблем в конкретных предметных областях, и сформулировать адаптированные к условиям регионов рекомендации.

Мы прекрасно понимаем, что происхождение многих социально экономических бед России обязано именно недоучету региональ-